

DOORSTART OF DOODLOPENDE STRAAT VOOR DE PROVINCIES? EEN COMPARATIEVE ANALYSE VAN DE STEUN VOOR FUNCTIONELE EN TERRITORIALE HERVORMINGEN IN VEERTIEN EUROPESE LANDEN

Tony Valcke, Docent, Centrum voor Lokale Politiek, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent

Tom Verhelst, postdoctorale medewerker, Centrum voor Lokale Politiek, Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent

1. INLEIDING

Vanaf 2018 zullen de Vlaamse provincies opereren binnen de context van de vernieuwde taakstelling die zich hoofdzakelijk op grondgebonden bevoegdheden focust. Persoonsgebonden bevoegdheden behoren dan niet langer tot het takenpakket van de provincies.²⁵⁴ Deze beslissing vloeit voort uit de afspraken die werden gemaakt in het regeerakkoord van de huidige Vlaamse Regering.²⁵⁵ De wortels ervan gaan echter wat verder terug in de tijd. Zo lanceerde de vorige Vlaamse Regering het project interne Vlaamse staatshervorming waar het herdefiniëren van de provinciale taakstelling al een onderdeel van was.²⁵⁶ En in wezen kunnen we het debat terugvoeren op het kerntakendebat dat plaatsvond tussen 2001 en 2003 en uitmondde in een bestuursakkoord met afspraken tussen de drie rechtstreeks verkozen Vlaamse bestuursniveaus. Wat ons in deze bijdrage bezighoudt, is dat deze Vlaamse hervormingen (en het voorafgaande debat daarover) geen alleenstaand geval zijn. Sinds het einde van de vorige eeuw vormen de lokale besturen in verschillende landen het voorwerp van een hervormingsdiscours. De Vlaamse provincies – en de aanverwante besturen op het intermediaire niveau in andere landen – vormen slechts één onderdeel van de vele plannen maar in veel landen staan ze

²⁵⁴ Vlaamse Regering, Decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies. BS, 13 december 2016.

²⁵⁵ Homans, L., Beleidsnota 2014-2019. Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid. Brussel, Vlaamse regering, 2014.

²⁵⁶ Valcke, T. & Verhelst, T., Functionele en territoriale hervormingen van het decentraal bestuur. Op zoek naar visie en draagvlak bij provincieraadsleden. In H. Reynaert (ed.), Uitdagingen voor de lokale besturen. Brugge, Vanden Broele, 2015, pp.59-85.

toch sterk onder druk (zie infra). Opvallend daarbij is dat het vaak exogene factoren zijn die aan de basis liggen van de hervormingen waarvan de provincies het voorwerp vormen. Het meest recente rapport van de CEMR (Council of European Municipalities and Regions) stelt dat het aantal lokale entiteiten in Europa met ongeveer 15 % is afgenomen terwijl het aantal regio's met 10 % is toegenomen. Met betrekking tot de motivaties voor deze evolutie stelt het rapport: "In recent years many reforms have been launched claiming to fight against the fragmentation of local governments and achieve economies of scale, taking the risk to lose proximity with citizens".²⁵⁷

Een eerder rapport van dezelfde organisatie wees naar de financiële en economische crisis als motor achter de reorganisatie van de sub-nationale overheid in Europa. Dit rapport betoogde dat er duidelijk bewijs was dat de crisis een hervormingsgolf aanwakkerde. Afhankelijk van de politieke cultuur en de centraal-lokale relaties in de verschillende landen ligt de nadruk op decentralisatie van bevoegdheden, interne kostenbesparing, gemeentelijke fusies, metropolitanisering, intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking tot hercentralisatie van bevoegdheden of overheidsbesturen. Het rapport voerde aan dat meestal een logica van efficiëntie primeert maar dat de democratische waarden van lokale besturen daarbij niet uit het oog mogen verloren worden.²⁵⁸

De recente hervormingsgolf lijkt in veel opzichten op die van het einde van de vorige eeuw; sommigen zien eerstgenoemde dan ook eerder als een verderzetting van laatstgenoemde. Veel auteurs onderscheiden daarbij politieke hervormingen (bv. directe democratie, electorale hervormingen, professionalisering van politici) van veeleer administratieve hervormingen (bv. hervormingen geïnspireerd op het NPM).²⁵⁹ Beide types van hervormingen beogen de legitimiteit van het democratisch systeem te versterken omdat men ervan uit gaat dat dit systeem onder druk staat.

Terwijl politieke hervormingen de kwaliteit van de lokale democratie proberen te verbeteren door te focussen op inputlegitimiteit, beogen administratieve hervormingen een (meer) efficiënte overheid door zich te focussen op outputlegitimiteit.²⁶⁰ In Vlaanderen ligt de klemtoon duidelijk op het laatste²⁶¹ en dat is volgens het eerder geciteerde CEMR rapport ook in andere landen het geval. Binnen dat type kunnen we verder een onderscheid maken tussen functionele en territoriale

²⁵⁷ Council of European Municipalities and Regions. Local and Regional Governments in Europe. Structures and Competences. Brussels, CEMR, 2016, p.3.

²⁵⁸ Council of European Municipalities and Regions. Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis. Brussels, CEMR, 2013, p.12.

²⁵⁹ Caulfield, J. & Larsen, H.O., Local Government at the Millenium. Opladen, Leske + Budrich, 2002, 212p; Vetter, A. & Kersting, N., Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. In: N. Kersting & A. Vetter (eds), Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.11-29; Reynaert, H., Steyvers, K., Delwit, P. & Pilet, J.-B., Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe. Brugge, Vanden Broele, 2005, 643p.

²⁶⁰ De Ceuninck, K., Steyvers, K. & Valcke, T., As You Like It or Much Ado about Nothing? Structural Reform in Local Government in Belgium. In: U. Sadioglu, & K. Dede, (eds.), Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments (pp.237-264). Hershey, IGI Global, 2016, pp.237-241.

²⁶¹ Steyvers, K., Wayenberg, E. & Reynaert, H., Van millefeuille tot boekske: recept van de interne Vlaamse staatshervorming. In: Burger, Bestuur en Beleid, 2010, 6 (4), pp.317-320.

hervormingen. Functionele hervormingen kijken naar de verdeling van bevoegdheden tussen verschillende overheidsniveaus; hun territoriale tegenhangers verwijzen naar aanpassingen van de grenzen en de schaal van de overheidsniveaus met het oog op een optimale organisatie van bevoegdheden.

Deze bijdrage zal de functionele en territoriale hervormingen in Europa onder de loep nemen. We hebben daarbij niet enkel oog voor het feitelijke hervormingsproces en –discours in verschillende landen, maar ook voor de steun voor de hervormingspistes onder de provincieraadsleden. De steun of het gebrek daaraan zal immers mee de toekomst van het provinciaal bestuursniveau bepalen. En ook al kunnen we de toekomst niet voorspellen, we krijgen op die manier een idee van het mogelijke pad waarop provincies zich bevinden: maken ze effectief kans op een doorstart of bevinden ze zich in een doodlopende straat? We bekijken dit debat specifiek door de ogen van provincieraadsleden aangezien die de democratische hoeksteen vormen van het intermediair bestuursniveau. Welke functionele en territoriale hervormingen krijgen hun steun?

In de politieke wetenschappen is zo'n 'provinciaal perspectief' op (hervormingen van) het lokaal bestuur veeleer zeldzaam.²⁶² In tegenstelling tot het gemeentelijke niveau wordt het provinciale niveau ook zelden gehoord in het eigenlijke hervormingsdebat. Dit is het resultaat van een mix van historische, functionele en politieke elementen. In de praktijk heeft slechts een beperkt aantal provincieraadsleden ervaring in politieke mandaten op een hoger niveau (minder dan 0,5 %) en hebben ze ook zelden de ambitie hun carrière verder te zetten op een hoger niveau (slechts 5,5 %).²⁶³ Dit betekent dat provinciale belangen zelden worden verdedigd op die hogere niveaus waar precies de beslissingen worden genomen over de organisatie van de lokale besturen in de verschillende landen. Dit verklaart alvast gedeeltelijk waarom functionele en territoriale hervormingen in Europa voornamelijk focussen op (een hertekening van de grenzen en bevoegdheden van) het provinciale niveau en tegelijk een versterking nastreven van de centrale en/of gemeentelijke bevoegdheden.

Onze bedoeling is de visie van raadsleden op de hervormingen in Europa te analyseren binnen de bestaande interbestuurlijke verhoudingen en met een bijzondere aandacht voor (de plaats van) het provinciale niveau daarbinnen.

De keuze om daarbij een landenvergelijkend perspectief te hanteren is zeker niet nieuw binnen het vakdomein van de lokale politieke wetenschap.²⁶⁴ Deze traditie van vergelijkende studies leidde tot het opstellen van typologieën, waarbij landen op basis van bepaalde indicatoren worden ingedeeld in een cluster van landen met een specifiek bestuursstelsel. Diverse auteurs hebben zo aangetoond dat de in-

²⁶² Bertrana, X. & Heinelt, H., Introduction. In: H. Heinelt, & X. Bertrana (Eds.). *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison*. London/New York, Routledge, 2011, pp.1-26.

²⁶³ Bertrana, X., Magre, J., Sánchez, J. M., Steyvers, K., Valcke, T. & Verhelst, T., The political career of county councillors in Europe. Examining the internal logic of professionalization and comparative country patterns. In: X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt (Eds.). *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in provinces, counties, départements and Landkreise in the on-going rescaling of statehood?* Abingdon/New York, Routledge, 2016, pp.233-239.

²⁶⁴ Zie o.m. ook de referenties in voetnoot 6.

terbestuurlijke verhoudingen gelinkt kunnen worden aan bepaalde bestuurstradities. Page en Goldsmith legden de grondslag voor de klassieke opdeling tussen noordelijke en zuidelijke bestuurssystemen.²⁶⁵ De typologieën werden nadien verder verfijnd. Zo beschreef Norton drie Europese bestuurssystemen (een Zuid-Europese, een Noord-Europese en een Britse traditie)²⁶⁶ terwijl Loughlin en Peters er vier onderscheidde (een Angelsaksische, een Germaanse, een Franse en een Scandinavische).²⁶⁷ België wordt doorgaans tot de Zuid-Europese of Franco groep gerekend, waarbij het lokale bestuur op veel domeinen beslissingsmacht met het centrum moet delen, onder een systeem van administratief toezicht staat maar o.m. via de cumulatie van politieke mandaten een goede toegang heeft tot de centrale overheid.²⁶⁸ Het is hier niet de plaats om daar verder in detail op in te gaan, maar het spreekt voor zich dat geen enkele typologie 100 % zuiver is en dat bepaalde kenmerken van landen soms ook verschuiven op basis van hervormingen (zie infra).

Wat hier van bijzonder belang is, betreft het feit dat slechts zelden de specifieke positie en kenmerken van het 'second tier of local government' als uitgangspunt werden genomen.²⁶⁹ De enigszins ondergewaardeerde positie die de provincies te beurt valt bij de hervormingsdebatten wordt dus ook weerspiegeld in het academische debat waar de provincies lang onderbelicht bleven en dat vandaag tot op zekere hoogte ook blijven. Een comparatieve aanpak bij de analyse van (de steun voor) functionele en territoriale hervormingen biedt daarom enkele troeven. De voornaamste daarvan – tevens de reden waarom landenvergelijkingen überhaupt worden gemaakt – is dat op die manier gelijkenissen en verschillen aan het licht komen die een reflectie over de individuele landencontext mogelijk maken. Wat werkt (beter) in een bepaalde context?

Toch moeten we ook omzichtig omspringen met vergelijkingen. Door landen als aggregatieniveau te hanteren, hebben we geen oog voor potentiële verschillen binnen landen. Zo wordt België als geheel beschouwd, terwijl lokale besturen (en dus ook provincies) in Vlaanderen en Wallonië ondanks heel wat gemeenschappelijke kenmerken toch ook verschillen vertonen – iets wat sinds de regionalisering van de wetgeving nog is versterkt.²⁷⁰ Bovendien hebben we vaak diepgaander en fijnmaziger informatie nodig als we de betekenis van bepaalde opvattingen en tradities correct willen inschatten.

²⁶⁵ Zij baseerden zich daarvoor op drie samenhangende dimensies in de centraal-lokale relaties: de functies die het lokaal bestuur uitoefent, de autonomie waarover het beschikt en de 'toegang' tot de centrale overheid (dat laatste kan direct onder de vorm van cumulatie van mandaten of eerder indirect). PAGE, E., GOLDSMITH, M., *Centre and Locality: Functions, Access and Discretion*. In: PAGE, E., GOLDSMITH, M., (eds.), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Sage Publications. London, 1987, pp.3-11.

²⁶⁶ Buiten Europa onderscheidde hij ook een Noord-Amerikaanse en een Japanse traditie. Zie: Norton, A., *International Handbook of Local and Regional Government: a comparative analysis of advanced democracies*. Aldershot, Edward Elgar, 1994, pp.3-15.

²⁶⁷ Loughlin, J. & Peters, B.G., *State Traditions, Administrative Reform and Regionalism*. In: M. Keating & J. Loughlin. (eds.), *The Political Economy of Regionalism*. Abingdon, Routledge, 1997.

²⁶⁸ Zonder hier verder in detail op in te gaan, willen we nog meegeven dat geen enkele typologie zuiver is en dat bepaalde kenmerken van landen soms ook verschuiven

²⁶⁹ Bertrana, X. & Heinelt, H., Conclusion. In: H. Heinelt, & X. Bertrana (Eds.). o.c., 2011, p.309.

²⁷⁰ De Rynck, F. & Wayenberg, E., 'Belgium'. In M. Goldsmith & E. C. Page (eds.), *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*, New York, Routledge, 2010, pp.14-29.

In de volgende sectie van de bijdrage staan we stil bij de verschillende benaderingen en trends bij de hervorming van de sub-nationale overheid in Europa. Na een korte bespreking van de onderzoeksgegevens en methodologie komt dan de beschrijvende analyse van de visie van de raadsleden in diverse Europese landen aan bod. Tot slot bespreken we enkele conclusies.

2. LOKALE HERVORMINGEN IN EUROPESE CONTEXT

2.1. Globale trends: over functionele en territoriale hervormingen

Deze bijdrage behandelt (het debat over) de inrichting van het provinciaal bestuursniveau in Europa. Vooraf geven we twee belangrijke bedenkingen. Ten eerste is er een geleidelijke omslag van een eenvoudig systeem met drie bestuurslagen naar een complex institutioneel landschap dat vaak wordt getypeerd als een multilevel governance systeem. Ten tweede is er de vaststelling dat het provinciaal bestuursniveau slechts een bescheiden rol speelt binnen dat systeem; meer zelfs, in een periode waarin regionalisering in Europa de toon zet, vormen de provincies de zwakste schakel. In een streven naar efficiëntie en een vereenvoudigde institutionele architectuur is het haast een default optie om dit niveau als voornaamste 'doelwit' van hervormingen te beschouwen.²⁷¹

Zoals al in de inleiding vermeld focussen we ons hier op administratieve hervormingen en laten we politieke hervormingen buiten beschouwing. Binnen dat eerste type hervormingen onderscheiden we territoriale en functionele varianten als archetypische hervormingen van lokale besturen.²⁷²

Territoriale hervormingen zijn erop gericht de schaal van lokale diensten te optimaliseren, wat vaak wordt geframed als het verbeteren van bestuurscapaciteit ten behoeve van effectiviteit en efficiëntie – ook al houdt men op de achtergrond rekening met lokale identiteiten en de democratische inclusie van burgers.²⁷³ Dit type hervormingen staat bijna permanent op de agenda omdat bestuurders zoeken naar een betere match tussen de schaal van de bestuursproblemen (die zelf voortdurend wijzigt) en de schaal van de besturen die ze moeten aanpakken. Twee elementen maken de discussies nog complexer. Vooreerst vereist de zeer verscheiden aard van de huidige bestuursproblemen aangepaste bestuursschalen, wat in conflict kan komen met het idee van een uniform lokaal bestuur (qua bevoegdheden)

²⁷¹ Bertrana, X., Egner, B. & Heinelt, H., Introduction. In: X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt (Eds.). *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in provinces, counties, départements and Landkreise in the on-going rescaling of statehood?* Abingdon/New York, Routledge, 2016, pp.1-14.

²⁷² De Ceuninck, K., Steyvers, K. & Valcke, T., o.c., 2016, p.239.

²⁷³ Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P.E. & Rose, L., *Size and Local Democracy*. Cheltenham/Northampton, Edward Elgar, 2014.

binnen een territoriaal begrensde ruimte. Ten tweede zijn territoriale hervormingen altijd controversieel en moeilijk om door te voeren omdat ze gevestigde machtsevenwichten proberen te wijzigen en een resem aan belangen mobiliseren die conflicten tussen traditionele breuklijnen naar de oppervlakte drijven.²⁷⁴

We kunnen twee golven van schaalhervormingen in Europa onderscheiden. Een eerste golf vindt zijn oorsprong in de jaren 1950 en bleef aanhouden tot de jaren 1970. Deze naoorlogse periode werd gekenmerkt door toenemende eisen ten aanzien van de publieke sector door de uitbouw van de welvaartsstaat. Geworteld in het geloof van schaalvoordelen waren fusies een belangrijke strategie.²⁷⁵

Schaalhervormingen sluimeren altijd aan de oppervlakte maar de jaren 1990 kunnen toch als (de start van) een tweede golf gezien worden. Het achterliggende idee was nog steeds dat schaalvergroting tot meer effectiviteit en efficiëntie leidt. Toch zijn er enkele verschillen in vergelijking met de eerste golf. Ten eerste betrof het vooral Centraal- en Oost-Europese landen, terwijl het in de eerste golf vooral om de traditionele West-Europese landen ging.²⁷⁶ Ten tweede zien we een meer gevarieerd patroon van strategieën in vergelijking met de veeleer klassieke antwoorden uit de eerste golf (hoofdzakelijk fusies en intergemeentelijke samenwerking, zonder aan juridische grenzen te raken). In een vergelijking van een tiental Europese landen onderscheiden Baldersheim en Rose vijf verschillende types van territoriale hervormingsprocessen: fusies, gemeenschappelijke loketregelingen (voornamelijk door centrale steden voor omliggende kleinere buurgemeenten), functionele differentiatie tussen gemeenten, netwerken van intergemeentelijke samenwerking, regionalisatie (creatie van een nieuwe bestuurslaag) of onbestuurbaarheid met potentiële overname door de staat.²⁷⁷

Het resultaat van de twee hervormingsgolven is dat er in Europa nog steeds een grote verscheidenheid bestaat in de territoriale organisatie van de verschillende landen, gaande van een sterk gefragmenteerd land zoals Frankrijk tot het Verenigd Koninkrijk dat gekenmerkt wordt door een steeds toenemende opschaling.²⁷⁸

Functionele hervormingen zijn erop gericht de bevoegdheidsverdeling tussen verschillende bestuursniveaus te wijzigen/verbeteren. Daaronder valt ook het doorschuiven van taken naar lokale besturen waaraan verschillende vormen van autonomie kunnen vasthangen. In de praktijk zijn functionele hervormingen vaak gelinkt aan territoriale hervormingen en herkennen we ook de twee eerder beschreven golven. De algemene tendens is er een van decentralisatie.²⁷⁹

²⁷⁴ Baldersheim, H. & Rose, L., *Territorial Choice: Rescaling Governance in European States*. In: H. Baldersheim & L. Rose (Eds.), *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Houndsmills, Palgrave Macmillan, 2010, pp.1-20.

²⁷⁵ De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. & Valcke, T., *Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions*. In: *Local Government Studies*, 2010, 36(6), pp.803-822.

²⁷⁶ Swianiewicz, P., *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European Perspective*. In: *Local Government Studies*, 2010, 36 (2), pp.183-203.

²⁷⁷ Baldersheim, H. & Rose, L., o.c., 2010, pp.1-20.

²⁷⁸ De Ceuninck, K., Steyvers, K. & Valcke, T., o.c., 2016, p.240.

²⁷⁹ Rose, L., *Territorial and Functional Reforms: Old Wine in New Bottles or a New Vintage?* In: H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet (Eds.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*. Brugge, Vanden Broele, 2005, pp.397-419.

In de eerste golf bleven de meeste functionele hervormingen beperkt tot de geconsolideerde West-Europese democratieën, al kunnen we verschillende paden onderscheiden. Terwijl de meer gecentraliseerde staten (hoofdzakelijk in Zuid-Europa) vooral kozen voor de creatie van bijkomende bestuursniveaus met een resem bevoegdheden om coördinatie met de periferie te faciliteren, kozen de meer gedecentraliseerde staten (vooral in Noord-Europa) om verantwoordelijkheden te delegeren naar lokale besturen om zo een meer optimale dienstverlening te verzekeren (vaak geassocieerd met de verdere ontwikkeling van de welvaartsstaat). Schaalvergroting werd dan vaak gezien als een voorwaarde om meer bevoegdheden op te nemen.²⁸⁰

De tweede golf van functionele hervormingen was belangrijker in de nieuwe democratieën van Centraal- en Oost-Europa, daar waar ze veeleer incrementeel terugkomt in de oudere democratieën.²⁸¹ En hoewel er geen homogeen beeld naar voren treedt, is decentralisatie het dominante patroon "with local governments obtaining greater autonomy or being given increased responsibility for performing a wide range of tasks".²⁸² Dat gaat van politieke devolutie (breder speelveld met lokaal zelfbestuur) tot zachtere vormen van bevoegdheidsoverdracht van het centrale niveau (versterken van arrangementen van medebestuur waarbij lokale besturen als agenten functioneren met verschillende graden van autonomie). Doorgaans gaan wijzigingen in functionele verantwoordelijkheid gepaard met nieuwe financiële en fiscale afspraken, ook al blijft de vraag of de toename van taken voldoende gedekt wordt door de toekenning van extra fondsen.

Het resultaat van de twee hervormingsgolven is dat lokale besturen aan het begin van de 21ste eeuw in de meeste landen verantwoordelijk zijn voor een brede waaier aan taken. Dat kan het gevolg zijn van lang bestaande tradities rond lokale autonomie of de uitkomst van een recente decentralisatiebeweging.²⁸³ Maar ondanks de toegenomen autonomie worden lokale besturen in veel landen ook steeds vaker ingeschakeld voor beleid dat centraal is vastgelegd en gecontroleerd wordt. Volgens sommige auteurs heeft deze tendens ervoor gezorgd dat traditionele centraal-lokale relaties vervangen zijn door een multilevel governance systeem waarbij verschillende bestuursniveaus op verschillende beleidsdomeinen met elkaar verweven zijn.²⁸⁴

²⁸⁰ Vetter, A. & Kersting, N., Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. In: N. Kersting & A. Vetter (Eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.11-29.

²⁸¹ Vetter, A. & Kersting, N., Reforming Local Government. Heading for Efficiency and Democracy. In: N. Kersting & A. Vetter (Eds.), *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen, Leske + Budrich, 2003, pp.333-349; Swianiewicz, P., An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. In: *Local Government Studies*, 2014, 40 (2), pp.292-311.

²⁸² Rose, L., o.c., 2005, p.403.

²⁸³ De Ceuninck, K., Steyvers, K. & Valcke, T., o.c., 2016, pp. 237-264.

²⁸⁴ Goldsmith, M. & Page, E., Conclusions. In: M. Goldsmith & E. Page (Eds.), *Changing Government Relations in Europe. From Localism to Intergovernmentalism*. London, Routledge, 2010, pp.247-260; Hendriks, F., Loughlin, J., Lidström, A., *European Subnational Democracy: Comparative Reflections and Conclusions*. In: J. Loughlin, F. Hendriks & A. Lidström (Eds.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2011, pp.715-742.

Vanuit een comparatief landenperspectief is het duidelijk dat differentiatie in de functionele verantwoordelijkheid van lokale besturen blijft bestaan. Het is ook belangrijk er rekening mee te houden dat deze verscheidenheid beïnvloed wordt door aan de gang zijnde hervormingsdebatten.

2.2. De gevolgen voor provincies

Cruciaal voor deze bijdrage is dat bovenstaande hervormingsprocessen ook het zogenaamde 'second tier of local government' (het provinciaal bestuursniveau) hebben beïnvloed. In die mate zelfs dat ze de zwakste schakel zijn geworden in het multi-level governance systeem in veel Europese landen. Vaak is dit niveau gekneld geraakt tussen bovenliggende bestuursniveaus aan de ene kant en gemeenten aan de andere kant. "While in some European countries this level of local self-government based on a multi-purpose jurisdiction has been upscaled or even abolished in the context of wider regionalisation processes, in others it has been completely revised either to become a proper institutional structure for governing fragmented urban areas by upscaling municipal powers or decentralise tasks of upper levels of government tasks".²⁸⁵ De enige uitzonderingen op dit multi-level hervormingsproces zijn te vinden in Oost-Europese landen waar pas recent decentralisatie plaatsvond en waar de provinciale instellingen – net zoals andere instituties pas tijdens de laatste 30 jaar gedemocratiseerd – slechts weinig wijzigingen hebben ondergaan.

Noord-Europese landen zoals Denemarken, Zweden en het VK delen een lange traditie van permanente structurele hervormingen aan het lokaal bestuur. Deze traditie werd tijdens het laatste decennium verdergezet. Denemarken schafte de provincies in 2007 af: de territoriale indeling in 13 'amter' werd vervangen door 5 nieuw gecreëerde regio's verantwoordelijk voor gezondheidsbeleid en -instellingen (de rechtstreeks verkozen raden werden vervangen door getrappt samengestelde raden waar de gemeenten in vertegenwoordigd zijn). De meeste bevoegdheden werden naar gemeenten doorgeschoven, waarvan er na de fusies slechts 98 overbleven.²⁸⁶ In Zweden wordt een hervorming van het provinciale niveau overwogen die in de richting gaat van opschaling/fusies met bijhorende toekenning van bevoegdheden die voorheen werden uitgeoefend door gedeconcentreerde diensten van het centrale staatsbestuur.²⁸⁷ In Engeland is er een permanent proces waarbij men evolueert naar zogenaamde 'unitary authorities', een fusie van de voormalige 'counties' en 'districts'.

²⁸⁵ Bertrana, X., Egner, B. & Heinelt, H., Introduction. In: X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt (Eds.). *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in provinces, counties, départements and Landkreise in the on-going rescaling of statehood?* London/New York, Routledge, 2016, p.1.

²⁸⁶ Mouritzen, P. E., Denmark. In: H. Heinelt & X. Bertrana (eds.) *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison.* London/New York, Routledge, 2011, pp.56-72.

²⁸⁷ Bäck, H., Sweden. In: H. Heinelt & X. Bertrana (eds.) *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison.* London/New York, Routledge, 2011, pp.243-268.

Tegenover deze 'Noord-Europese strategie', gekenmerkt door een strakke top-down benadering, werd de 'Zuid-Europese' strategie lang gekenmerkt door de historisch gegroeide kleine gemeenten aangevuld met verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking maar ook een vrij stabiele positie voor de provincies.²⁸⁸

Een van de meest opvallende kenmerken van hervormingsprocessen tijdens het laatste decennium in Zuid-Europese landen zoals Frankrijk, Italië en Spanje is hun impact op de provincies. In bijna alle gevallen speelde de economische en financiële crisis een cruciale rol in hervormingen die afwijken van de 'Zuid-Europese strategie'.²⁸⁹

Als de hervormingsplannen van de socialistische regering allemaal geïmplementeerd worden, zullen de Franse departementen en regio's helemaal hervormd zijn. Terwijl gemeenten nog altijd als het basisniveau van lokaal bestuur worden beschouwd, zullen sub-nationale bestuursniveaus boven het gemeentelijke niveau een hervorming ondergaan van hun territoriale structuur (van de 22 voormalige regio's naar 13), hun kiessysteem, hun taken en bevoegdheden (met een afschaffing van de algemene bevoegdheid). In een eerste fase (vanaf januari 2014) werden al verschillende metropolen gecreëerd – waaronder Rennes, Bordeaux en Straatsburg – met gemeentelijke en departementale bevoegdheden. In 2016 volgde dan de creatie van de metropolen Parijs en Marseille. De tweede fase voorziet de omvorming en opschaling van de voormalige 22 regio's tot 13 nieuwe grotere regionale entiteiten (www.gouvernement.fr/en/territorial-reform, laatst geraadpleegd op 11 januari 2017).

Ook in Italië werden sinds 2015 verschillende provincies omgevormd tot tien metropolitane steden die de bevoegdheden combineren van de voormalige gemeentelijke en provinciale bestuursniveaus. Aan het hoofd van de metropolitane steden staat een 'metropolitane burgemeester', de burgemeester van de grootste stad, en een raad van 'metropolitane raadsleden' samengesteld uit gemeenteraadsleden en burgemeesters. De grondwetsherziening die de regering-Renzi had gepland voorzag bovendien in een overgangsregime met uitdovingscenario voor de resterende provincies.²⁹⁰

In Spanje heeft de 'wet op de rationaliteit en duurzaamheid van de lokale administratie' zich gefocust op een herschaling van gemeentelijke diensten naar provinciaal niveau om zo een antwoord te geven op de zwakke bestuurskracht en fragmentatie op gemeentelijk niveau. Maar de implementatie van de wet is twijfelachtig gezien de zwakke democratische legitimiteit van provincieraden en hun gecontesteerde rol binnen de context van grote regionale autonomie.

²⁸⁸ Bertrana, X., Egner, B. & Heinelt, H., Introduction. In: X. Bertrana, B. Egner & H. Heinelt (Eds.). *Policy Making at the Second Tier of Local Government in Europe. What is happening in provinces, counties, départements and Landkreise in the on-going rescaling of statehood?* London/New York, Routledge, 2016, p.2.

²⁸⁹ Bertrana, X. & Heinelt, H., The Second Tier of Local Government in the context of European Multi-level Government Systems. Institutional Settings and Prospects for Reform. In: *Revista Catalana de Dret Públic*, 2013, 46, pp.73-89.

²⁹⁰ Baccetti, C. & Magnier, A., The Italian 'second level' in search of identity: the elimination of the provincia and the birth of the metropolitan city. In: *Revista Catalana de Dret Públic*, 2016, 52, pp.1-21.

De hervormingsplannen in België zijn verschillend in de twee voornaamste regio's sinds de regionalisering van de bevoegdheid over de organisatie van het lokaal bestuur in 2001. De implementatie van de hervormingsplannen in Vlaanderen en Wallonië is steeds afhankelijk van de sterkte van de verschillende politieke partijen (en hun uiteenlopende visies over de staatstructuur en bestuurlijke hervormingen) binnen de respectieve coalities. Na de regionale verkiezingen van 2014 heeft de Waalse regering de positie van de provincies geconsolideerd. Ze blijven zo een belangrijk intermediair bestuursniveau dat gemeenten ondersteunt in een partnerschap met de regionale overheid. De Vlaamse regering die in 2014 aan de macht kwam, stelde verregaande functionele hervormingen in het vooruitzicht om het bestuurlijk landschap en de rol van de provincies te wijzigen. Vanaf 2018 zullen de provincies (in principe) enkel nog verantwoordelijk zijn voor grondgebonden bevoegdheden en niet langer voor persoonsgebonden.²⁹¹

Deze voorbeelden tonen aan dat in de context van een herinrichting van de overheidsniveaus niet alleen de democratische kwaliteit en effectiviteit van het provinciaal niveau in toenemende mate gecontesteerd worden maar dat hervormingsprocessen hun intrede hebben gedaan in landen waar tot voor kort een grote weerstand bestond tegen verregaande structurele hervormingen.

3. ONDERZOEKSGEGEVENS EN METHODOLOGIE

Om de visie van Europese provincieraadsleden over hervormingsplannen met betrekking tot de sub-nationale overheid te analyseren, gebruiken we gegevens van een survey die in 2012 en 2013 plaatsvond in de context van het Europees comparatief onderzoeksproject SeTiLoG (Second Tier of Local Government). In dat project ontwikkelden de partners uit 14 landen een standaardvragenlijst die aan de raadsleden werd bezorgd van het zogenaamde 'second tier of government' (i.e. het equivalent van de Belgische provincies). De vragenlijst peilde onder meer expliciet naar de visie van raadsleden op verschillende functionele en territoriale hervormingsopties. De survey leverde een respons van 5285 raadsleden op, wat overeenkomt met 12,9 % van de totale onderzoekspopulatie.²⁹²

Tabel 1. Respons en dekkingsgraad per land*

Land	Respons	Dekkingsgraad (%)
België	336	45.0
Duitsland	1.672	9.5
Frankrijk	308	8.1
Griekenland	233	32.7
Hongarije	113	29.0
Italië	131	4.0

²⁹¹ Vlaamse Regering, Decreet van 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies. BS, 13 december 2016.

²⁹² Bertrana, X., Egner, B. & Heinelt, H., o.c., 2016, p.4.

Land	Respons	Dekkingsgraad (%)
Kroatië	331	37.4
Noorwegen	226	31.0
Polen	120	1.9
Roemenië	177	13.5
Spanje	188	18.8
Tsjechië	85	12.8
VK	140	7.6
Zweden	1225	70.7
Totaal	5285	12.9

* Cijfers gebaseerd op Bertrana, Egner & Heinelt (2016). Met 'dekkingsgraad' wordt hier aangeduid hoeveel antwoorden er werden ontvangen in verhouding tot de totale populatie en niet in verhouding tot het totaal aantal verstuurd enquêtes.

In het empirisch luik maken we een vergelijkende analyse van de globale visie van raadsleden op drie types van functionele hervormingen (decentralisatie van taken naar gemeenten, geïnstitutionaliseerde intergemeentelijke samenwerking en decentralisatie van taken naar provincies) en op drie van de belangrijkste mogelijkheden voor territoriale hervormingen (gemeentelijke fusies, de oprichting van bovenlokale entiteiten die meer overeenstemmen met de politiek-geografische realiteit zoals stadsregio's en de fusies van provincies). De visie van de raadsleden werd afgeleid van hun antwoord op de volgende vraag: "Hoe wenselijk of onwenselijk acht u de volgende hervormingen, ongeacht of deze al dan niet in uw provincie werden geïntroduceerd?". Als antwoord konden de respondenten een score toekennen van 1 (zeer onwenselijk) tot 5 (zeer wenselijk) aan de volgende items: decentralisatie van taken naar gemeenten, decentralisatie van taken naar provincies, fusies van gemeenten, de creatie van stadsregio's en de fusie van provincies.²⁹³ De steun van raadsleden voor intergemeentelijke samenwerking (item 'institutionele intergemeentelijke samenwerking') werd gemeten aan de hand van de vraag "Hoe effectief acht u de volgende instrumenten om de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren?" waarop scores konden variëren van 1 (niet effectief) tot 5 (meest effectief).

4. VERGELIJKENDE ANALYSE VAN DE STEUN VOOR FUNCTIONELE EN TERRITORIALE HERVORMINGEN IN 14 EUROPESE LANDEN

Vooraleer we de visie van de raadsleden systematisch vergelijken tussen de 14 landen van ons onderzoeksproject, geven we een algemeen beeld van de steun voor de diverse vormen van functionele en territoriale hervorming (Tabel 2).

²⁹³ Afhankelijk van de specifieke landencontext kan die laatste variabele als een versterking dan wel verzwakking van het provinciale niveau worden beschouwd. In de Belgische context zullen veel raadsleden provinciefusies bijvoorbeeld gelijkstellen aan de afschaffing van de provincies.

Tabel 2. De algemene steun voor functionele en territoriale hervormingen bij provincieraadsleden in Europa (%)²⁹⁴

	Functionele hervormingen			Territoriale hervormingen		
	<i>Decentralisatie naar gemeenten</i>	<i>Institutionele intergemeentelijke samenwerking</i>	<i>Decentralisatie naar provincies</i>	<i>Fusies van gemeenten</i>	<i>Creatie van stadsregio's</i>	<i>Fusies van provincies</i>
Positief	55.2	53.1	64.1	45.9	29.1	28.4
Neutraal	25.4	28.4	20.0	23.1	24.8	19.8
Negatief	19.4	18.5	15.9	31.0	46.1	51.8
N	3690	4495	4745	4737	4352	4745

Het algemene beeld toont een opmerkelijk verschil in steun voor de functionele hervormingen enerzijds en de territoriale hervormingen anderzijds. De eerste groep, die een verschuiving van bevoegdheden naar het lokale niveau zonder bijhorende vertekening van de territoriale grenzen impliceert, wordt telkens door ruim de helft van de provincieraadsleden in Europa positief beoordeeld. Dit wijst op een algemene voorkeur om de bevoegdheden en bestuurscapaciteit van het lokaal bestuur uit te breiden ongeacht het niveau waarop de bevoegdheden dan specifiek worden uitgeoefend. Voor provincieraadsleden hoeft de taakverdeling tussen de lokale bestuursniveaus onderling dus zeker geen *zero-sum game* te zijn. In tegenstelling tot de algemene trend naar afslanking van de provinciale bevoegdheden zijn zo'n twee derde van de provincieraadsleden voorstander van een uitgebreider takenpakket voor hun eigen bestuursniveau. Dit neemt echter niet weg dat de meerderheid ook een sterk (en versterkt) gemeentelijk en intergemeentelijk niveau verwelkomt. Anderzijds is er eveneens een groep van zo'n 15 tot 20 % die zich verzet tegen een functionele decentralisatie van beleidstaken naar de lokale besturen.

De radicalere optie om het lokaal bestuur via verschillende territoriale hervormingen te herzien, wordt duidelijk niet met open armen ontvangen door de provincieraadsleden in Europa. Een omvangrijke groep respondenten (variërend van ruim 30 tot 50 %) is zelf expliciet gekant tegen een hertekening van de grenzen van het lokaal bestuur. Bijna de helft van de raadsleden is wel nog voorstander van gemeentefusies. Daartegenover is minder dan 30 % gewonnen voor fusies van het eigen bestuursniveau, of de creatie van een nieuw (of volgens sommige denkpistes: alternatief) lokaal bestuur in de vorm van stadsregio's. Algemeen beschouwd noopt de voorkeur voor functionele hervormingen in combinatie met de significante groep tegenstanders van elke concrete piste ons ertoe te concluderen dat de provinciale politieke elite maar matig enthousiast is over de lokale hervormingsagenda 2.0 in Europa.

Wanneer we vervolgens kijken naar de samenhang tussen de verschillende hervormingspistes onderling, merken we geen scherpe tegenstelling in steun voor functionele en territoriale hervormingen. Evenmin lijken provincieraadsleden de verschillende lokale bestuursniveaus tegen elkaar af te wegen. We vinden namelijk een

²⁹⁴ De resultaten werden gewogen om elk land in de dataset een gelijk gewicht te geven.

significante, licht positieve samenhang tussen de scores op bijna alle items (Kendall's tau-waarden tussen .027 en .220). De scores voor zowel de decentralisatie-hervormingen (Kendall's tau = .355) als de fusiepistes (Kendall's tau = .404) zijn bovendien wel sterk positief gecorreleerd. Raadsleden verkiezen dus vaker een gelijktijdige versterking van het gemeente- en provincieniveau door decentralisatie van bevoegdheden, of verzetten zich vaker tegen beide opties tegelijk. Steun voor of oppositie tegen fusies van gemeenten en provincies blijken eveneens vaak hand in hand te gaan. Tot slot vinden we ook een significante licht negatieve relatie tussen twee hervormingsopties, namelijk de steun voor institutionele intergemeentelijke samenwerking en gemeentefusies. Hier wordt de ene optie dus wel (iets) vaker als alternatief voor de andere gezien.

Tabel 3. De steun van provincieraadsleden voor functionele en territoriale hervormingen van het lokaal bestuur in Europa. Vergelijkende analyse van de resultaten per land (% steun)

	Functionele hervormingen			Territoriale hervormingen		
	<i>Decentralisatie naar gemeenten</i>	<i>Institutionele inter-gemeentelijke samenwerking</i>	<i>Decentralisatie naar provincies</i>	<i>Fusies van gemeenten</i>	<i>Creatie van stads-regio's</i>	<i>Fusies van provincies</i>
België	41.9	48.7	50.0	33.0	23.5	7.1
Duitsland	51.7	75.0	54.6	35.0	28.9	25.9
Frankrijk	/	61.5	56.4	50.5	8.8	19.4
Griekenland	64.5	66.8	77.6	43.9	35.3	23.6
Hongarije	32.9	7.6	74.2	67.0	35.3	25.6
Italië	/	58.5	76.2	65.3	62.7	47.6
Kroatië	77.2	36.6	77.1	64.4	/	43.5
Noorwegen	64.3	31.1	65.2	76.4	21.0	57.0
Polen	38.4	51.8	36.3	28.9	17.9	27.4
Roemenië	70.3	74.0	79.4	43.2	49.0	37.4
Spanje	64.6	78.3	57.9	19.7	20.9	3.3
Tsjechië	/	20.8	59.5	36.9	9.6	17.9
VK	49.6	34.4	73.3	36.2	53.7	6.8
Zweden	50.0	88.2	58.7	41.3	10.4	53.6
Totaal	55.2	53.1	64.1	45.9	29.1	28.4

In tabel 3 zetten we een stap verder in de analyse door de steun voor de verschillende hervormingspistes per land weer te geven. De vergelijking van de landenscores met de cijfers voor de totale populatie levert een aantal landenpatronen op. Een eerste groep bestaat uit landen waar de provincieraadsleden er in het algemeen een positieve houding ten opzichte van hervormingen aan het lokaal bestuur op nahouden. Tot deze groep behoren Italië, Roemenië, Griekenland (hoofdzakelijk met betrekking tot functionele hervormingen) en Kroatië en Noorwegen – die echter wel een grotere terughoudendheid tegenover institutionele intergemeentelijke samenwerking delen.

DOORSTART OF DOODLOPENDE STRAAT VOOR DE PROVINCIES?

Een tweede groep bevindt zich aan het andere uiterste van het spectrum. Provincieraadsleden blijken er meer conservatief in hun opvattingen over functionele en territoriale hervormingen dan in de rest van Europa. Deze groep bevat België, Tsjechië, Polen en in mindere mate Frankrijk (waar de steun voor intergemeentelijke samenwerking en gemeentefusies meer uitgesproken is).

In de derde en laatste groep is het beeld meer genuanceerd. Spaanse provincieraadsleden bijvoorbeeld, staan opvallend positief tegenover functionele hervormingen maar negatiever tegenover de territoriale tegenhangers. De twee resterende landenparen vormen als het ware elkaars spiegelbeeld. Duitse provincieraadsleden staan bijvoorbeeld opvallend positief tegenover intergemeentelijke samenwerking maar zijn dan weer duidelijk minder te vinden voor een decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies (*Landkreise*) en gemeentefusies. Het beeld in Hongarije is omgekeerd. Zij spreken zich duidelijker uit tegen decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten en intergemeentelijke samenwerking, en voor decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies en gemeentefusies. In Zweden zijn provincieraadsleden vaker gewonnen voor intergemeentelijke samenwerking en provinciefusies, maar staan ze weigerachtig tegenover de verdere uitbreiding van de provinciale bevoegdheden en de creatie van stadsregio's. Daartegenover kunnen we de provincieraadsleden van het Verenigd Koninkrijk plaatsen. Zij zijn net vaker voorstander van een decentralisatie van bevoegdheden naar de provincies (*counties*) en stadsregio's. Geïstitutionaliseerde intergemeentelijke samenwerking en fusies van provincies (en gemeenten) dragen anderzijds minder vaak hun voorkeur weg.

5. BESLUIT

Kan bovenstaande analyse een antwoord geven op de vraag uit de titel: betekenen de hervormingen aan de provincies een volwaardige doorstart of is er veeleer sprake van een doodlopend straatje? Om deze vraag te beantwoorden zijn uiteraard de (huidige en toekomstige) standpunten van de verschillende politieke partijen ter zake van belang, evenals de samenstelling van de coalities en het daaruit voortvloeiende compromis tussen de partijstandpunten. Maar het is eveneens zinvol om te kijken naar de standpunten van de provincieraadsleden over de hervormingen in de verschillende landen waar dergelijke hervormingen de voorbije jaren al het voorwerp van debat waren of al geïmplementeerd werden.

Uit de inleiding van deze bijdrage onthouden we namelijk dat de provincies in heel wat landen in een zwakke positie staan en bovendien ook (mede als gevolg van dit gegeven) het voorwerp uitmaken van hervormingsdebatten, waarin ze dan nog zelf zelden worden gehoord. Tegelijk weten we dat instituties variëren doorheen de tijd en tussen de verschillende landen. Het is dus belangrijk rekening te houden met pad-afhankelijkheid bij institutionele ontwikkelingen. Maar instituties – eens ingeburgerd – zijn ook moeilijk te wijzigen of af te schaffen.

Uit onze analyse blijkt dat de meeste provincieraadsleden in Europa vooralsnog hoofdzakelijk verschillende functionele hervormingen van het lokaal bestuur omarmen, zelfs met inbegrip van een uitbreiding van de provinciale bevoegdheden. Provincieraadsleden zien dus nog steeds meer heil in een versterking van het traditionele drievoudig lokaal bestuur waarbinnen de provincies hun plaats behouden. De veel radicalere territoriale hervormingen, zoals ook een fusie van de huidige provincies die zowel als een versterking dan als een stap naar opheffing kan worden geïnterpreteerd, kunnen op veel minder steun rekenen. Binnen hun hervormingsbeeld blijven veel provincieraadsleden dus veeleer conservatief. België behoort in dit geheel zelfs tot die landen waar de raadsleden de meest conservatieve opvattingen hebben over de verschillende hervormingen die hen werden voorgelegd.

Toch leert dit overzicht ons dat instituties zelf (zoals in ons geval de provincies of de provincieraadsleden) de keuzes en uitkomsten van beleidskeuzes niet op een al te deterministische manier beïnvloeden. Dat blijkt uit de recente hervormingen die aantonen dat ook in landen waar voorheen veel weerstand bestond tegenover verregaande functionele of territoriale hervormingen (denk aan Frankrijk), toch stappen in die richting zijn gezet. Terwijl Zweden en het VK bijvoorbeeld een traditie hebben van structurele hervormingen, voerde Denemarken relatief recent nog een grote hervorming door. Nog recenter is de drastische hervorming van het volledige lokale bestuursstelsel in Frankrijk, met inbegrip van gemeentelijke fusies en functionele en territoriale wijzigingen voor departementen en regio's. In Italië stond de afschaffing van de provincies in de steigers (maar is ze vooralsnog niet voltooid), zodat de hervormingen voorlopig enkel in Denemarken een echt doodlopende straat voor de provincies bleken te zijn.

In Vlaanderen is de toekomst van de provincies onzeker. De huidige regering opteerde vooralsnog voor een verregaande functionele hervorming van het lokaal bestuur (gecombineerd met de aanmoediging van gemeentefusies als territoriale tegenhanger). Maar na de volgende regionale verkiezingen zijn meer verregaande territoriale hervormingen niet uitgesloten en kan het voortbestaan van de provincies opnieuw op de onderhandelingstafel komen te liggen. Ook andere landen uit de zuiderse bestuurstraditie lijken op dat vlak het pad al ten dele te hebben geëffend. Maar is het denkbaar dat alsnog andere argumenten, zoals de kwaliteit en de efficiëntie van de dienstverlening of de transparantie van het openbaar bestuur, het debat in een andere richting sturen?

